Das

Versicherungsamt

und die

gewerblichen Berufsgenossenschaften

im Entwurfe der

Reichsversicherungsordnung.

(Kritische Bemerkungen zum Gesetzentwurfe.)

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR

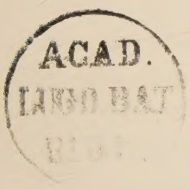
ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE

BEI DER

JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER

UNIVERSITÄT LEIPZIG



EINGEREICHT VON

GEORG SCHMIDT
REGIERUNGS-ASSESSOR AUS DRESDEN.

DRESDEN
DRUCK VON C. HEINRICH.
1909.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545810_0098

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung . . . . . 1—8

I. Allgemeine Kritik des Entwurfs der Reichsversicherungsordnung . . . . . 9—15

II. Das Versicherungsamt als Versicherungsbehörde 15—26

1. Errichtung der Versicherungsämter . . . . . 15—23

2. Kosten . . . . . 23—24

3. Sonderversicherungsämter. . . . . 24—25

4. Bezirk der Versicherungsämter . . . . . 25—26

III. Das Verfahren vor dem Versicherungsamte . . 26—33

A. Das Spruchverfahren erster Instanz . . . . . 26—32

1. Einleitung des Verfahrens . . . . . 26—28

2. Verfahren vor dem Versicherungsamte . . . . . 29—32

B. Das Beschlußverfahren . . . . . 32—33

Schluß 34

Einleitung.

Die Reichsregierung steht vor einer neuen großen Aufgabe auf dem Gebiete der sozialpolitischen Gesetzgebung. Im Mai dieses Jahres ist der Entwurf einer Reichsversicherungsordnung im Druck erschienen. Die gesamte Arbeiterversicherung, die zurzeit noch in verschiedene Gesetze zerrissen ist, soll in ein einheitliches Gesetz gebracht werden.

Durch die historische Entwickelung, die zunächst völlig unbetretene Pfade zu begehen hatte, war die Gesetzgebung notgedrungen in einzelne Materien zerfallen, je nach der Dringlichkeit, mit der die verschiedenen Gebiete eine gesetzgeberische Tätigkeit erforderten. Der Aufschwung der Industrie gegen Ende des vorigen Jahrhunderts, namentlich nach den politischen Ereignissen der 70er Jahre, war ein gewaltiger. Die Entwickelung, die auf industriellem Gebiete große Fortschritte machte, zeitigte durch die neuartige Gestaltung der gewerblichen Betriebe und der aufkommenden Arbeitsverhältnisse eine starke Steigerung der Betriebsunfälle. Die zu dieser Zeit allein geltenden Grundsätze des Zivilrechts über die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für solche Unfälle war bei weitem nicht ausreichend, und die Folge der Vermehrung der Unfälle war, daß die Industriearbeiter, die sich zum großen Teile aus den besitzlosen Klassen der Bevölkerung zusammensetzten, durch Betriebsunfälle in wirtschaftliche Notlage gerieten.

Das erste größere gesetzgeberische Vorgehen der Reichsgesetzgebung geschah durch das „Reichsgesetz vom 7. Juni 1871, betreffend die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für die bei dem Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken usw. herbeigeführten Tötungen und Körperverletzungen“ (R. G. Bl. S. 207). Abgesehen von den Bestimmungen über Unfälle bei dem Betriebe von Eisenbahnen waren es namentlich diejenigen über die Unfälle der in dem sogenannten „Haftpflichtgesetz“ bezeichneten gewerblichen Arbeiter, die durch die Unzulänglichkeit des auf sie bezüglichen Teiles des Gesetzes auch nicht annähernd ausreichende Entschädigung boten.

Vom Beginn der sozialpolitischen Gesetzgebung an bestand dabei die Absicht, neben der Stärkung der wirtschaftlich Schwachen, die im Gefolge der Industrie sich zeigenden verschärften Gegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu mildern. Das Haftpflichtgesetz erreichte nun schlechthin das Gegenteil dieser Absicht. Die Unternehmer waren durch die Anforderungen des Gesetzes an ihre Person gezwungen, durch Versicherung der Arbeiter das Risiko bei privaten Versicherungsgesellschaften zu decken. Diese letzteren sahen in der Schwierigkeit der Beweislast für die Verunglückten in der Regel einen Grund, ihnen den Anspruch streitig zu machen, so daß eine große Anzahl von Zivilprozessen entstand, die eher Erbitterung in den Reihen der Arbeiter gegenüber den Unternehmern trugen, da sich alle Industriearbeiter, nicht nur die Verletzten, durch häufig ungünstige Ausgänge der auf Betriebsunfälle bezüglichen Zivilprozesse betroffen fühlten. Ihr Solidaritätsgefühl in dieser Hinsicht war auch nicht unbegründet, denn auch die Unversehrten waren der gleichen Betriebsgefahr ausgesetzt, der die anderen erlegen waren.

Die Erscheinungen, die zum Erlaß des Reichsgesetzes vom 21. Oktober 1878 (Sozialistengesetz) führten, zeigten dringend die Notwendigkeit an, für diejenigen Vorsorge zu treffen, die den eigentümlichen Gefahren der Tätigkeit in den industriellen Betrieben unterlegen waren, und die infolge des bestehenden Rechtszustandes vielleicht nicht unberechtigt mit einen Grundstock der Unzufriedenheit bildeten. Der zivilrechtliche Grundsatz des Schadenersatzes, der die Unternehmer den privaten Versicherungsgesellschaften in die Arme geführt hatte, und der die erwähnten Mißstände zeitigte, sollte aufgegeben werden und an dessen Stelle eine Fürsorge treten, die öffentlich rechtlichen Charakter hatte.

Schon im Jahre 1881 (8. März) wurde der erste Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung der Arbeiter veröffentlicht. Dieser scheiterte aber an dem Widerstande teils des Reichstages und teils des Bundesrates. Hier griff die Initiative des unvergeßlichen ersten deutschen Kaisers ein, der am 17. November 1881 mit der denkwürdigen Kaiserlichen Botschaft den Reichstag eröffnete.

In dieser Botschaft ist die öffentlich rechtliche Natur der sozialpolitischen Aufgaben, deren Erreichung so dringend gefordert wird, besonders hervorgehoben, und die Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutze und staatlicher Fürsorge vorgeschlagen.

Der zweite Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung der Arbeiter (Drucksachen des Reichstags 1882, Nr. 19 vom 8. Mai 1882) und im Anschluß daran ein Gesetzentwurf zur Regelung der obliga-

torischen Krankenversicherung der Arbeiter (Drucksachen des Reichstags 1882, Nr. 14) gelangten darauf an den Reichstag, jedoch nur das Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883 (R. G. Bl. S. 73)*) kam zustande.

Eine weitere Allerhöchste Botschaft vom 14. April 1883 mit der eindringlichen Mahnung, die Unfallversicherung so schnell als möglich zu erledigen, wurde dem Reichstage vorgelegt und sie führte dazu, daß, nachdem durch die auf Grund des Reichsgesetzes vom 13. Februar 1882 (R. G. Bl. S. 9) am 5. Juni 1882 aufgenommene Berufsstatistik ausreichende ziffermäßige Unterlagen über die Bedeutung der einzelnen Berufszweige gewonnen waren, durch die verbündeten Regierungen ein dritter Entwurf zur Vorlegung kam, und zwar am 6. März 1884 (Drucksachen des Reichstags 1884, Nr. 4). Nachdem er vom Reichstage und den verbündeten Regierungen unter Vornahme nur einiger Änderungen gebilligt worden war, wurde er schließlich am 6. Juli 1884 als „Unfallversicherungsgesetz" vollzogen (R. G. Bl. S. 69), mit Gesetzeskraft vom 1. Oktober 1885 (Kaiserl. Verordg. vom 25. September 1885, R. G. Bl. S. 271).

Zwar war in diesem Gesetze der Kreis der Versicherten zunächst noch beschränkt, jedoch war die Energie, mit der die Regelung der schwierigen und großen Materie begonnen worden war, auch weiterhin vorhanden, so daß am 28. Mai 1885 bereits das Gesetz: „Die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung" (R. G. Bl. S. 159), durch das namentlich die großen Transportbetriebe des Festlandes und einige Handelsbetriebe erfaßt wurden, zur Vollziehung gelangte und zum Teil bereits mit dem Unfallversicherungsgesetz am 1. Oktober 1885, im übrigen mit dem 1. Juli 1886 in Kraft trat (Kaiserl. Verordg. vom 25. September 1885, R. G. Bl. S. 271, und vom 24. Juni 1886, R. G. Bl. S. 205). Auf dieses Gesetz folgte dann dasjenige „über die Unfallversicherung der in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Personen vom 5. Mai 1886" (R. G. Bl. S. 132), sodann dasjenige „betreffend die Unfallversicherung der Bauarbeiter vom 11. Juli 1887" (R. G. Bl. S. 287) und schließlich das „Gesetz betreffend die Unfallversicherung der Seeleute und anderer bei der Seeschiffahrt beteiligten Personen vom 13. Juli 1887" (R. G. Bl. S. 329).

Die einzelnen Bundesstaaten unternahmen es nun auch, nachdem für die Reichsbeamten das sogenannte „Unfall-Fürsorge-Gesetz vom 15. März 1886" (R. G. Bl. S. 350) entstanden war, für die in den Staatsbetrieben beschäftigten Beamten entsprechende Gesetze zu erlassen,

*) Vergl. von Woedtke-Caspar, Kommentar zum Krankenversicherungsgesetz in der Fassung der Novelle vom 10. April 1892, V. Auflage, Berlin, Verlag von J. Guttentag, Seite 96.

so für Sachsen das „Gesetz die Fürsorge für Beamte infolge von Betriebsunfällen betreffend vom 9. April 1888“ (Gesetz- u. Verordgsbl. f. d. Königreich Sachsen 1888, S. 113), später ersetzt durch das „Gesetz die Unfallfürsorge für Beamte betreffend vom 1. Juli 1902“ (Gesetz- u. Verordgsbl. f. d. Königreich Sachsen 1902, S. 248).

Dieser erste Versuch, die völlig neue Materie zu bewältigen, mußte naturgemäß in der Praxis diejenigen Mängel zeigen, die ohne grundlegende Erfahrung bei Schaffung der Gesetze nicht zu vermeiden waren. Unter unablässiger Mitarbeiterschaft der beteiligten Kreise kam auf Grund der gesammelten Erfahrungen nach langjähriger Vorbereitung ein neuer Gesetzentwurf über die Revision und gleichzeitig über den Abschluß der Unfallversicherung zustande. Ohne im Bundesrat, dem er zunächst zuging, Förderung zu erfahren, gelangte er 1897 an den Reichstag. Aber erst im Januar 1900, nachdem neue Abänderungsentwürfe eingebracht waren, wurde er von diesem angenommen, so daß die Revision der Unfallversicherungsgesetze schließlich nach zehnjähriger Arbeit durch das „Gesetz betreffend die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 30. Juni 1900“ beendet wurde. Die einzelnen Unfallversicherungsgesetze (Gewerbeunfallversicherungsgesetz, Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft, Bauunfallversicherungsgesetz, Seeunfallversicherungsgesetz), die als solche bestehen blieben, erfuhren nun noch vom Reichskanzler, der dazu gesetzliche Ermächtigung hatte, eine Neuredaktion in der Weise, daß die Nummernfolgen der Paragraphen fortlaufend gestaltet wurden, und die Gesetze wurden schließlich durch Bekanntmachung vom 5. Juli 1900 (R. G. Bl. S. 573) von neuem publiziert.

I.

Allgemeine Kritik des Entwurfs der Reichsversicherungsordnung.

Wieder ist eine fast zehnjährige Erfahrung gesammelt worden und das Reichsamt des Innern hat sich gerüstet, ein neues großes Werk, das den weiteren Ausbau der gleichen Materie bezweckt, vorzubereiten. Die Trennung in die einzelnen Unfallversicherungsgesetze, die zum Teil analoge Bestimmungen enthalten, konnte auf die Dauer nicht bestehen bleiben, da der innere Zusammenhang auf der Hand liegt. Das Bestreben der Reichsregierung geht aber noch weit über die Zusammenlegung der erwähnten Gesetze hinaus und bezweckt eine große Zentralisation der gesamten sozialpolitischen Gesetzgebung in einem einzigen Gesetzeswerk. In 1793 Paragraphen liegt der Entwurf der Reichsversicherungsordnung im Drucke vor. Sein Inhalt setzt sich aus sechs Büchern zusammen. Das erste enthält gemeinsame Vorschriften mit den Abschnitten: „Umfang der Reichsversicherung", „Träger der Reichsversicherung", „Versicherungsbehörden", „sonstige gemeinsame Vorschriften".

Hier interessiert namentlich der dritte Abschnitt: „Versicherungsbehörden". Bisher war in der Unfallversicherung die Berufsgenossenschaft in gewissem Sinne die erste Instanz. Neben diese soll nun eine Neueinrichtung in der Form der Versicherungsämter treten. Aus den bisherigen Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung werden Oberversicherungsämter gebildet und die bisherige letzte Instanz, das Reichsversicherungsamt beziehentlich die Landesversicherungsämter, wird beibehalten, aber in der Weise, daß eine Anzahl der im Rekurswege dahin gelangten Sachen nicht mehr vor die oberste Instanz kommen soll, so daß eine Entlastung derselben erreicht wird.

Das zweite Buch der Reichsversicherungsordnung betrifft die Krankenversicherung.

Das dritte Buch „Unfallversicherung" zerfällt in drei Teile: „Gewerbeunfallversicherung", „landwirtschaftliche Unfallversicherung", „Seeunfallversicherung".

Im vierten Buche erscheint neben der Invalidenversicherung die Hinterbliebenenversicherung. Diese letzte neue Art der öffentlichen Versicherung stellt einen weiteren Ausbau der sozialpolitischen Gesetzgebung dar. In den parlamentarischen Verhandlungen der letzten Jahre tritt das Erfordernis, auch auf diesem Gebiete gesetzliche Normen zu schaffen, sehr häufig hervor. In der Begründung des Gesetzes ist gesagt, daß fürsorgeberechtigt die Hinterbliebenen derjenigen Versicherten sein sollen, welche die Wartezeit für die Invalidenrente zurückgelegt und ihre Anwartschaft zur Zeit des Todes aufrecht erhalten, oder die zu diesem Zwecke eine reichsgesetzliche Invalidenrente oder eine ihr gleichstehende Unfallrente (§ 1310 des Entwurfs), oder Invalidenrente von einer Sonderanstalt oder einer Zuschußkasse (§§ 1423 ff., 1385) bezogen haben.*) Der Kreis der Personen, dem sowohl Invaliden- wie Hinterbliebenenversicherung zugute kommen soll, wird dadurch erweitert, daß neben der Versicherungsverpflichtung eine Versicherungsberechtigung eingeführt wird. § 1300 des Entwurfs führt aus:

„Zum freiwilligen Eintritt in die Versicherung (Selbstversicherung) sind bis zum vollendeten 40. Lebensjahre berechtigt:

1. Die im § 1284 Nr. 2—5 bezeichneten Personen, das sind Betriebsbeamte, Werkmeister und Techniker, sowie sonstige Angestellte, die mit einer ähnlich gehobenen Tätigkeit im Hauptberuf beschäftigt werden, Handlungsgehilfen und Lehrlinge, Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken, Personen, die als Bühnen- oder Orchestermitglieder beschäftigt werden, ohne Rücksicht auf den Kunstwert ihrer Leistung, Lehrer und Erzieher, Personen der Schiffsbesatzung deutscher Seefahrzeuge und von Fahrzeugen der Binnenschiffahrt, sowie Schiffer, wenn ihr regelmäßiger Jahresarbeitsverdienst mehr als 2000 ℳ aber nicht über 3000 ℳ beträgt;
2. Gewerbetreibende und sonstige Betriebsunternehmer, die nicht regelmäßig mehr als zwei versicherungspflichtige Personen beschäftigen, sowie Hausgewerbetreibende;
3. Personen, die nach §§ 1285, 1290 nicht versicherungspflichtig sind. (§ 1285 sagt: „Eine Beschäftigung, für die als Entgelt nur freier Unterhalt gewährt wird, begründet nicht die Versicherungspflicht"; § 1290 setzt fest: „Der Bundesrat bestimmt, inwieweit vorübergehende Dienstleistungen die Versicherungspflicht nicht begründen.")

Diese Personen können die Selbstversicherung beim Ausscheiden aus dem Verhältnis fortsetzen, das die Berechtigung dazu begründet hat.

*) Vergl. „Abschnitte aus der Begründung zum Entwurfe der Reichsversicherungsordnung" Seite 106.

Schließlich enthält noch der § 1301 folgende Bestimmung:

„Personen, die aus einem Verhältnis ausscheiden, das die Versicherungspflicht begründet hat, können die Versicherung freiwillig fortsetzen (Weiterversicherung)."

Der Regierungsentwurf enthält in diesen Gesetzesstellen Vorschriften von großer Tragweite. Nicht allein ist es die beträchtliche Erweiterung des Personenkreises der Versicherungsverpflichteten und Versicherungsberechtigten, es kommt, wie erwähnt, noch hinzu, daß auch den Hinterbliebenen sämtlicher versicherten Personen die neue Fürsorge zugewendet werden soll. Allein die Witwen- und Waisenversicherung, wenn sie zustande kommt, stellt eine soziale Tat dar, die wirklich wert wäre, auch bei den unzufriedenen Volkskreisen dankbare Beachtung zu finden. Die Frage nach der Beschaffung der Mittel hierzu wird gerade in der jetzigen Zeit von schwerwiegender Bedeutung für das Zustandekommen des Gesetzes werden und es bleibt nur zu wünschen, daß die Opferwilligkeit der finanziell beteiligten Kreise trotz der schon durch die frühere Gesetzgebung auferlegten Lasten eine gleiche sein möge, wie sie zur Zeit war, als nach der Kaiserlichen Botschaft mit der sozialen Gesetzgebung begonnen wurde.

Das fünfte Buch der Reichsversicherungsordnung regelt die Beziehung der Versicherungsträger zueinander und zu anderen Verpflichteten, und zwar so, daß es im ersten Abschnitt die Krankenversicherung und die Unfallversicherung, dann die Krankenversicherung und Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung und schließlich die Unfall- und Hinterbliebenenversicherung gegenüberstellt.

Das sechste Buch enthält das Verfahren vor den Versicherungsbehörden und teilt dieses nach Spruchverfahren und Beschlußverfahren.

Die Begründung zum Entwurfe geht davon aus,*) daß der weitere Ausbau der sozialen Versicherung an die Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit der beteiligten Kreise große finanzielle Anforderungen stellt, daß aber die Zeitverhältnisse von einer Überanstrengung der Mittel abraten. Die Reichsversicherungsordnung steckt sich deshalb auch, abgesehen von der Hinterbliebenenversicherung, keine der sozialen Fürsorge bisher unbekannten Ziele, sie beschränkt sich vielmehr auf den Ausbau des Bestehenden, der namentlich in der Erweiterung des Kreises der Personen, denen die Fürsorge zugute kommen soll, zu erblicken ist.

Man muß der Begründung recht geben, wenn sie das, was der Entwurf bietet, „einen wichtigen Fortschritt auf der Bahn der sozialen

*) Vergl. S. 3 der Begründung.

Wohlfahrtspflege“ nennt. Die Zeitlage ist nicht dazu angetan, weiter zu gehen, als der Entwurf es tut. Diejenigen Kreise, die weitergehende Hoffnungen, zum Beispiel die Schaffung einer Pensionsversicherung der Privatangestellten, hegen, müssen sich zurzeit mit dem Bewußtsein zufrieden geben, daß die Fortentwickelung nun nicht ins Stocken gerät, daß vielmehr jeder Fortschritt sie ihrem Ziele näher bringt.

Neben dem Ausbau der sozialen Gesetzgebung hat der Entwurf als weiteren wichtigen Zweck die Reform der bestehenden Gesetze im Auge. Eine schwere Aufgabe ist es dabei für die Gesetzgebung, die widerstreitenden Ansichten der bei der sozialen Frage Beteiligten richtig zu beurteilen und dazu Stellung zu nehmen. Jede Gruppe der Nächstbeteiligten, der Arbeitgeber, der Versicherten und der Versicherungsträger hat ihre Sonderinteressen und fordert Rücksicht für sie.

Die Begründung*) äußert sich über diese Schwierigkeiten dahin, daß nach Möglichkeit eine Mittellinie eingehalten worden sei. Es sei der Versuch gemacht worden, dort, wo berechtigte Interessen einander entgegenstanden, einen Ausgleich zu schaffen. Es stand von vornherein fest, daß stets der Mangel an Einheitlichkeit für alle Beteiligten besonders fühlbar gewesen ist, und daß darin sicher eine Quelle häufiger Unzuträglichkeiten gelegen hat. Grundlegend für die Reform war demnach die Frage der Zusammenlegung oder Annäherung der verschiedenen Versicherungszweige. Als radikalster Weg, die bestehende Trennung der einzelnen Versicherungszweige zu beseitigen, kam ihre völlige Verschmelzung in Frage. Diesem Gedanken gegenüber verhält sich aber der Entwurf ablehnend mit der Begründung, auch die verbündeten Regierungen hätten die völlige Verschmelzung stets mißbilligt. Die Begründung lehnt aber ab, daß bei ihnen die Überzeugung maßgebend gewesen sei, die gegenwärtige Einteilung der Versicherung in völlig selbständige Zweige sei allein zweckmäßig, nur dürften nicht die außerordentlichen Schwierigkeiten übersehen werden, die einer Zusammenlegung entgegenständen.

Diese Stellungnahme der Gesetzgebung ist bedauerlich, da jetzt, wo eine neue Versicherungsart, die Invalidenversicherung, der gesetzlichen Regelung entgegengeht, ein günstiger Zeitpunkt gegeben war, die vielfach gewünschte materielle oder doch wenigstens formelle Vereinigung der einzelnen Versicherungszweige vorzunehmen. Es gibt bei der inneren Verwandtschaft der sozialen Gesetze keine Gründe, aus denen die Notwendigkeit einer Trennung hervorginge. Mögen sich auch Schwierigkeiten ergeben, immerhin muß eine einheitliche Ge-

*) S. 3 unten der Begründung.

staltung möglich sein, und wenn sie es ist, sind die Vorteile einer Verschmelzung so große, so daß die Aussicht auf Gewinnung derselben den Versuch gelohnt hätte. Im Entwurfe ist ein Beweis dafür enthalten, daß die Schwierigkeiten der Zusammenlegung, nicht, wie die Begründung sagt,*) „zu einem großen Teile im inneren Wesen der einzelnen Versicherungszweige selbst, besonders in der ganz verschiedenartigen Natur ihrer Risiken, begründet ist", denn die „Verbindung" der neuen Hinterbliebenenversicherung mit der bestehenden Invalidenversicherung ist sowohl in der Organisation und im Beitragssystem der Vereinfachung und Kostenersparnis halber für notwendig gehalten worden.**) Es lassen sich also zwei verschiedene Versicherungszweige verbinden, und daß, was für diese beiden gilt, Einfachheit und Kostenersparnis, gilt in gleichem Umfange für alle Zweige insgesamt, so daß eigentlich der Entwurf selbst ein Verfechter des Verschmelzungsgedankens geworden ist, den er ablehnen zu müssen glaubt.

Aus alledem geht hervor, daß lediglich die einander widerstrebenden Kräfte auf die Fassung des Entwurfs entscheidendes Gewicht gewonnen haben und es bleibt bedauerlich, daß die neue Etappe in der Gesetzgebung durch solche Kräfte Schaden leiden soll. Die Schonung der bestehenden Organisationen ist zu weitgehend, und es ist nur zu hoffen, daß bei der Beratung des Gesetzes die Gründe, die auf eine Verschmelzung hinweisen, genügend beleuchtet werden, so daß bei einer künftigen Reform der Mut der Gesetzgebung nicht wieder an dem Interessenstandpunkt der beteiligten Kreise zu scheitern braucht.

Betrachtet man die Frage der Verschmelzung vom Standpunkte der beteiligten Kreise, so ergibt sich, daß sich für die Versicherten besondere Nachteile sicher nicht ergeben hätten. Für sie steht, wie auch in der Begründung ausgeführt wird, zunächst die Frage voran, was ihnen die Versicherung gewährt. Von wo aus diese Leistungen erfolgen, ist ihnen dann weniger wichtig, wenn die Sicherheit des leistenden Teiles unbedingt verbürgt ist, und hieran hätte es nicht zu fehlen brauchen. In den Kreisen der Versicherten gibt es Stimmen, die namentlich in Bezug auf die Unfallversicherung mit der Organisation der Berufsgenossenschaften unzufrieden sind. Man kann dieser Meinung nicht Unrecht geben, da der Gedanke, daß die Berufsgenossenschaften, die doch bei der Rentenfestsetzung Partei sind, durch ihre Bescheide rechtskraftfähige Verfügungen treffen können, ein Zustand, der nach den alteingewöhnten Rechtsbegriffen als ungewöhnlich bezeichnet werden muß.

*) S. 4 der Begründung.
**) S. 97 der Begründung.

Vom Standpunkte der Arbeitgeber aus würde nun allerdings die obenbezeichnete Verschmelzung als ein Verlust seit Jahren besessener Rechte erscheinen. Im Gebiete der Unfallversicherung besitzen die Arbeitgeber weitgehende Selbstverwaltung. An dieser halten sie um so mehr fest, als gerade bei der Unfallversicherung die finanziellen Lasten zurzeit allein auf den Schultern der Betriebsunternehmer ruhen. Man müßte aber annehmen, daß in diesen Kreisen soziales Verständnis genügend vorhanden wäre, das sie zur Aufgabe der ihnen liebgewordenen Organisation befähigte, wenn die Vorteile für die ganze soziale Frage genügend geklärt werden, zumal hinzukommt, daß eine Vereinfachung und besonders Verbilligung unbedingt damit verbunden sein wird.

Der Widerspruch, der von den Versicherungsträgern den vorgedachten Maßnahmen entgegengebracht wird, ist einesteils derselbe, der von den Arbeitgebern auch erhoben wird, andernteils sind es aber wohl namentlich persönliche Gründe, der bei den Versicherungsträgern angestellten Beamten, die zum Widerspruch anregen, wenngleich diese kaum offen eingestanden werden. Die Berufsgenossenschaften haben sich während ihrer Selbstverwaltung einen Beamtenkörper geschaffen, der mit ihren Einrichtungen völlig vertraut und der mit ihnen verwachsen ist. Die Beseitigung dieser Körperschaften würde für die Beamten zumeist eine Existenzfrage werden, die nicht in allen Fällen, selbst bei dem besten Willen, für die Betroffenen befriedigend gelöst werden könnte. In diesem Umstande wird, wenn er sich auch naturgemäß verbirgt, der treibende Faktor für den Widerstand der Versicherungsträger zu erblicken sein.

Zur Stellungnahme dieser drei Gruppen kommt noch der Widerstand, der von den Körperschaften der Krankenversicherung dem Verschmelzungsgedanken entgegengebracht wird. Im Gebiete der Invalidenversicherung ist ein solcher wegen der behördlichen Organisation dieses Versicherungszweiges nicht von Bedeutung. Das Gesetz hat infolge davon den Kompromißweg beschritten, es will den beteiligten Kreisen entgegenkommen und das geschieht in der Weise, daß es die altgewöhnten Körperschaften in ihrer Selbstverwaltung nicht beseitigt, den Versicherten aber eine neue Institution an die Hand gibt, bei der sie einheitlich ihr Recht nehmen können. Die Begründung des Gesetzes sagt hierzu folgendes:

„Ist deshalb gegenwärtig von einer Reform abzusehen, welche die bestehende Organisation der Reichsversicherung von Grund aus umgestaltet, so läßt sich doch in anderer Weise weitgehend dem Rechnung tragen, was der eigentliche und berechtigte Kern in den Beschwerden und Wünschen der Verfechter des Verschmelzungsgedankens ist.

Statt der Verschmelzung, der die jetzt selbständigen Versicherungszweige widerstreben, muß unter Wahrung ihrer Selbständigkeit eine gegenseitige Annäherung versucht werden. Das Mittel dazu bietet die Schaffung eines ihnen allen gemeinsamen Bindegliedes, und zwar an der Stelle, wo ein solches der Erfahrung gemäß am meisten nottut, das heißt in der unteren örtlichen Instanz. Dem werden auch diejenigen zustimmen können, denen eine völlige Vereinheitlichung als Endziel vorschwebt. Denn falls eine Verschmelzung in Zukunft überhaupt einmal möglich werden sollte, so wird sie um so eher und leichter durchzuführen sein, je mehr gemeinsame Berührungspunkte die Versicherungsträger inzwischen gewonnen haben."

Hieraus läßt sich erkennen, daß für die Reichsregierung eine seinerzeitige Verschmelzung das erwünschte Endziel ist. Sie baut eine Stufe auf, die schließlich zum Gipfel der Vereinigung führen soll. Dabei gewinnt es den Anschein, als ob die Einrichtung der Versicherungsämter, die in der geplanten Art eine bedeutende Erschwerung des Geschäftsganges und Komplizierung desselben bei gleichzeitiger Verteuerung der Verwaltungskosten enthalten, den Stellen, die in der Selbstverwaltung bestehen bleiben, so viel Widerwillen erregen werden, daß schließlich eine Flucht zur Verschmelzung als das kleinere Übel erscheinen wird.

Daß dieser Gedanke die Gesetzgebung leitete, soll nicht behauptet werden, jedoch weisen die Tatsachen darauf hin, daß die tatsächliche Wirkung des Gesetzes so ausfallen kann.

II.

Das Versicherungsamt als Versicherungsbehörde.

1. Errichtung der Versicherungsämter.

Neben das Versicherungsamt soll als zweite Instanz das Oberversicherungsamt und als dritte das Reichsversicherungsamt beziehentlich Landesversicherungsamt gestellt werden. Alle diese Versicherungsbehörden werden vom Staate oder Reiche errichtet und sind Reichs-, Staats- oder Kommunalbehörden (§ 41 der R. V. O.).*)

Das Versicherungsamt, das demnach als Behörde erster Instanz anzusehen ist, erhält als solche gewisse obrigkeitliche Befugnisse, und daneben hat es für die Versicherungsträger der Unfallversicherung

*) Die weiterhin ohne Zusatz des Gesetzes aufgeführten Paragraphen sind solche der Reichsversicherungsordnung.

die Bedeutung einer örtlichen Stelle (§ 37, Absatz 1), an die sich nunmehr die Berufsgenossenschaften in allen den Fällen, wo deren Ersuchen bisher an die unteren Verwaltungsbehörden oder an die Kommunal-, beziehentlich Polizeibehörden zu richten waren, wenden müssen.

Diese Neuerung bringt zweifellos mancherlei Vorteile für die Berufsgenossenschaften. Der in der Begründung zum Gesetz ausgesprochene Gedanke, daß eine Erleichterung durch die Einrichtung der Versicherungsämter für alle Teile der Versicherung sich ergeben würde, erscheint in dieser Beziehung als begründet, namentlich deshalb, da die Unfalluntersuchungen in den Händen des sachverständigen Versicherungsamtes bei weitem besser aufgehoben sind, als sie es zurzeit bei den nach dem geltenden Gesetz anzugehenden Stellen sein können. In den zahlreichen Fällen zum Beispiel, wo die Unfalluntersuchung durch die Ortspolizeibehörde zu erledigen war, geschah sie oft in der Weise, daß ein jüngerer Magistratsbeamter oder auch gar nur ein Schutzmann mit der Vornahme der Untersuchung betraut wurde, Personen, die ganz ohne ausreichende Sachkenntnis waren, so daß die Ergebnisse derartiger Untersuchungen meist unverwertbar waren. In der Begründung zum Gesetz ist besonders darauf hingewiesen,*) daß es im Interesse der Versicherten ganz besonders liegt, wenn ihnen rasche Hilfe in der durch Betriebsunfälle hervorgerufenen Notlage zuteil wird. Derartige Unfalluntersuchungsprotokolle mußten wegen ihrer Unbrauchbarkeit sehr häufig zur nochmaligen Erörterung zurückgegeben werden, was tage-, ja wochenlange Verzögerung zur Folge hatte. Alle diese Schwierigkeiten werden sicherlich durch das sachverständig arbeitende Versicherungsamt, an das sich die Berufsgenossenschaften in allen derartigen Fällen wenden müssen, beseitigt werden.

Im zweiten Absatz des § 37 wird bestimmt, daß den Versicherungsämtern für die einzelnen Zweige der Reichsversicherung die Aufgaben einer unteren Spruch-, Beschluß- und Aufsichtsbehörde obliegen. Was zunächst die Befugnisse des Versicherungsamtes als Spruchbehörde anlangt, so enthält gerade diese Bestimmung einschneidende Wirkung auf die Tätigkeit der Berufsgenossenschaften. Des näheren wird hierüber weiter unten auf diesen Punkt eingegangen werden. Im allgemeinen ist zu sagen, daß die bisherigen Befugnisse der Berufsgenossenschaften dadurch, daß das Versicherungsamt Spruchbehörde wird, vielfach außer Kraft gesetzt werden.

Die Zuständigkeit des Versicherungsamtes als Beschlußbehörde berührt die Berufsgenossenschaften nicht in ihrem Bestande. Hier erhält das Versicherungsamt die Befugnisse, die bisher dem Reichs-

*) S. 6 der Begründung.

versicherungsamt zustanden. Es kann deshalb für die Berufsgenossenschaften nur günstig sein, wenn die bisherige Beschlußbehörde, die immer in erster und letzter Instanz Recht sprach, ihnen räumlich näher gerückt und ein Instanzenweg geschaffen wird.

Auch die Bestimmung, daß das Versicherungsamt als Aufsichtsbehörde fungieren soll, wird im wesentlichen günstig zu beurteilen sein, da auch hier ein Instanzenzug geschaffen wird, der die gleichen Vorteile wie oben bringen muß. Durch die den Versicherungsämtern als Beschluß- und Aufsichtsbehörde eingeräumten Befugnisse wird eine Dezentralisation und damit eine Entlastung des Reichsversicherungsamtes und der Landesversicherungsämter erreicht. Die Stellung dieser Ämter wird dadurch den Berufsgenossenschaften gegenüber gehoben, und letzteren die subjektive Überzeugung gegeben, daß mit dem in letzter Instanz erzielten Beschlusse die zur Rechtsprechung vorgelegten Materien eingehendste und gründlichste Erledigung gefunden haben.

Das Gesetz räumt in § 42 den Berufsgenossenschaften einen gewissen Einfluß auf die Errichtung der Versicherungsämter ein. Sie sind vorher mit ihrer Ansicht zu hören, und zwar soll das in der Weise geschehen, daß nicht alle gewerblichen Berufsgenossenschaften befragt werden müssen, vielmehr bestimmt § 43, daß diese gemeinschaftlich mit den Ausführungsbehörden, eventuell mit der Seeberufsgenossenschaft, für den Bezirk jeder Versicherungsanstalt eine Berufsgenossenschaft zu wählen haben, die die gemeinsamen Rechte der Beteiligten bei den Versicherungsämtern beziehentlich bei deren Errichtung innerhalb des Bezirkes der Versicherungsanstalt wahrzunehmen hat. Der Einfluß der Berufsgenossenschaften auf die Versicherungsämter erschöpft sich jedoch nicht schon darin, daß sie bei der Errichtung zuzuziehen sind, vielmehr sind sie auch bei Bestehen des Amtes vor Einführung wichtiger organisatorischer Maßnahmen zu hören. Die Begründung des Gesetzes*) führt als Beispiele an: Maßnahmen über die zweckmäßige Abgrenzung der Bezirke, über den Sitz des Versicherungsamtes, über spätere Änderungen des Bezirkes und des Sitzes, ferner Beteiligung vor der Bestellung des Versicherungsamtmannes und vor der Festsetzung der Zahl der Versicherungsvertreter. Die in Erteilung dieser Befugnis zu erblickende große Rücksichtnahme seitens der Reichsregierung auf die Versicherungsträger erweckt den Eindruck, als solle die ganze Sache durch über das Gesetz verstreute Vorteile den Versicherungsträgern leichter annehmbar gemacht werden. Wenn auch schließlich die erforderliche Anhörung in Fällen, wo es sich um Abgrenzung der Bezirke oder um den Sitz, oder um Änderungen des Bezirkes oder Sitzes des

*) S. 23 der Begründung.

Versicherungsamtes handelt, Bedenken nicht verursacht, so ist es doch ganz etwas anderes, daß den Versicherungsträgern Einfluß auf die Bestellung des Versicherungsamtmannes, des Leiters des Versicherungsamtes, gewährt werden soll. In der zurzeit noch nicht zugänglichen Begründung zu den einzelnen Paragraphen der Reichsversicherungsordnung wird ja die Reichsregierung zu dieser in den Abschnitten der Begründung nur im allgemeinen berührten Frage näher Stellung nehmen. Zunächst bleibt es noch unklar, wie die Stellung der Berufsgenossenschaften zu der Ernennung der Versicherungsamtmänner aufgefaßt werden soll. Mag nun die Reichsregierung an die Einräumung eines Vetorechtes oder auch eines Vorschlagrechtes gedacht haben, jedenfalls wird ein solches ohne weiteres dann illusorisch, wenn Beamte für die Stellen der Reichsversicherungsamtmänner vorgeschlagen sind, deren bisherige Wirksamkeit den Berufsgenossenschaften unbekannt geblieben ist. Bei der großen Anzahl der neuzugründenden Amtsstellen, die in der Begründung des Gesetzes auf ungefähr 800 angegeben wird, und bei dem Hervorgehen der für die Stellen in Frage kommenden Personen voraussichtlich zumeist aus den Kreisen der Verwaltungsbeamten kann das vor Besetzung der Stellen erfolgende Anhören der Versicherungskörperschaften kaum von Bedeutung werden, denn worin soll das den Berufsgenossenschaften eingeräumte Recht bestehen, wenn ein erfahrener Verwaltungsbeamter zum Versicherungsamtmann bestellt wird, dessen Brauchbarkeit durch seine bisherige, den Berufsgenossenschaften unbekannte Tätigkeit begründet erscheint. Es bleibt dieses Recht mithin ein solches, dessen Ausübung eher als eine Last als eine Begünstigung empfunden werden wird und es sinkt auf die Erfüllung einer gesetzlichen Formel zusammen.

In § 41 ist gesagt, daß die Landeszentralbehörde die Versicherungsämter an staatliche oder kommunale Behörden (Unterverwaltungsbehörde, Kommunalverband) angliedern oder als selbständige Behörden errichten kann, und daß, wenn das Versicherungsamt an eine andere Behörde angegliedert wird, diese nach Anordnung der Landeszentralbehörde das Versicherungsamt zu errichten hat. Die Begründung des Entwurfs stellt die Wahl zwischen beiden Verfahren dem fachkundigen Ermessen der Landeszentralbehörde anheim.*) Obwohl beide Möglichkeiten zugelassen bleiben, wird doch die Angliederung am meisten empfohlen, und zwar deshalb, weil in der Angliederung eine Vereinfachung der Behördenorganisation und Ersparung der für die gänzliche Neueinrichtung aufzuwendenden Mittel erblickt wird.

Die fernere Begründung, es würden durch Angliederung an bestehende Behörden sachliche und persönliche Zwistigkeiten vermieden,

*) S. 23 der Begründung.

die bei dem Nebeneinanderbestehen von zwei selbständigen Behörden für denselben Bezirk zum Nachteile der Versicherten entstehen könnten, auch würden Ansehen und Leistungsfähigkeit des Versicherungsamtes durch Verbindung mit einer in der Anschauung der Bevölkerung alt eingewurzelten Verwaltungsbehörde und durch die Benutzung ihrer Organe und Verbindungen von vornherein gefestigt, entbehrt eigentlich der Logik, denn alles das, was für die Angliederung in der Begründung angeführt wird und was als richtig anerkannt werden muß, trifft für die selbständigen Versicherungsämter nicht zu und widerstreitet somit der Errichtung solcher. Logischer Weise hätte das Gesetz mithin nur auf die Angliederung zukommen müssen.

Die Stellung des Versicherungsamtmannes ist eine verschiedene, je nach dem, ob das Versicherungsamt als selbständige Behörde errichtet, oder an eine andere Behörde angegliedert wird. Im ersteren Falle ist der Vorsitzende des Amtes der Versicherungsamtmann selbst (§ 50). In letzterem ist der Leiter der Behörde der Vorsitzende des Versicherungsamtes, dem jedoch in jedem Falle ein Versicherungsamtmann als ständiger Vertreter für die Versicherungsgeschäfte beigeordnet wird (§ 51). Der Versicherungsamtmann als Stellvertreter des Vorsitzenden hat dann gemäß § 83 Unabhängigkeit der Rechtsprechung, während dem Vorsitzenden die Aufsicht über die Geschäftsführung des Versicherungsamtes obliegt. Jedoch wird dieser letztere Grundsatz durch die Bestimmung in § 84 durchbrochen, die der Landeszentralbehörde das Recht beilegt, zu bestimmen, wer die Aufsicht über die Versicherungsämter führen soll. Das Gesetz läßt zu, daß diese den Oberversicherungsämtern übertragen werden kann.

Die Tätigkeit des Vorsitzenden ist jedoch nicht allein in der eventuellen Aufsichtsführung erschöpft, es bleibt ihm, wie die Begründung angibt, vorbehalten, die Bearbeitung von Verwaltungssachen an sich zu ziehen oder in Sitzungen selbst den Vorsitz zu führen.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Berufsgenossenschaften keinen Einfluß auf die Ernennung des Vorsitzenden haben. Wenn dieser aber im Falle längerer Behinderung seines Stellvertreters die Sitzungen leitet, so erscheint der Einfluß der Berufsgenossenschaften bei Bestellung des Versicherungsamtmannes nochmals abgeschwächt.

An die Persönlichkeit des Versicherungsamtmannes stellt die Begründung des Gesetzes große Anforderungen. In formeller Beziehung muß er die Fähigkeit zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt besitzen, daneben werden auch wegen ihrer praktischen Befähigung Personen zugelassen, die durch Tätigkeit bei Versicherungsträgern oder bei Behörden in Versicherungsangelegenheiten sich Erfahrungen und Kenntnisse erworben haben. Die letztere Absicht dürfte insofern

für die Berufsgenossenschaften von schwerwiegender Bedeutung sein, als sie eine Abwanderung der tüchtigsten Genossenschaftsbeamten, insbesondere derjenigen, die sich in leitender Stellung befinden, zur Folge haben kann. Bedenkt man, daß, wie schon erwähnt, ungefähr 800 Stellen mit Versicherungsamtmännern zu besetzen sein werden, und daß die jetzt bestehenden Schiedsgerichte für Arbeiterversicherung und die anderen Versicherungsbehörden kaum in der Lage sein werden, ihren Bestand an erfahrenen Oberbeamten zu Gunsten der Versicherungsämter zu verringern, so muß in zahlreichen Fällen auf die Beamten der Versicherungsträger notgedrungen zugekommen werden. Da diese aber als solche bestehen bleiben, muß ihnen der Verlust, den sie damit erleiden, fühlbar werden.

Daß die im Gesetz für die Beamten der Versicherungsträger offengelassene Möglichkeit, in die Dienste der Versicherungsämter zu treten, ergriffen werden wird, ist deshalb anzunehmen, weil die Begründung des Gesetzes erkennen läßt, daß mit dem Schritte nach vorwärts auf der Bahn der behördlichen Organisation der sozialen Versicherung nicht alles erreicht ist, was die Regierung offenbar, wenn sie die Möglichkeit der Durchführung gesehen hätte, hat durchführen wollen.*) Die Beamten der Berufsgenossenschaften müssen besorgen, daß in absehbarer Zeit ein weiterer Schritt der Regierung nach dem erstrebten Ziele zu erfolgt, und daß sich jetzt die beste Gelegenheit bietet, der Unsicherheit, der sie bei Auflösung ihrer Genossenschaft entgegensehen, zu entgehen. Schon jetzt herrscht in diesen Kreisen Befürchtung wegen ihrer Zukunft.

Neben dem Versicherungsamtmann sind nach dem Gesetze sowohl Arbeitgeber wie Versicherte zur Mitwirkung am Versicherungsamt berufen, und zwar beide je zur Hälfte (§ 58). Ihre Zahl hat, wie das Gesetz im § 59 bestimmt, mindestens 20 zu betragen, sie kann auch mit Genehmigung des Oberversicherungsamtes nach Anhörung der nach § 46 Absatz 2 berufenen Stellen, das ist unter anderen die erwähnte Vertrauensberufsgenossenschaft, erhöht werden. Auch das Versicherungsamt kann auf Erhöhung der Zahl antragen.

In den angeführten Gesetzesstellen wird somit den Versicherungsämtern kollegiale Verwaltung unter gleichmäßiger Beteiligung der Arbeitgeber und Versicherten verliehen. Jedem Versicherungsamte werden mindestens 10 Arbeitgeber und 10 Versicherte angehören. Der hiermit aufgestellte Grundsatz greift tief in die bisherige Organisation der Berufsgenossenschaften ein. Als Spruchinstanz hat das Versicherungsamt im Rentenfestsetzungsverfahren tätig zu werden,

*) S. 5 der Begründung 2. Abschnitt am Ende.

und zwar, wie unten unter II. näher ausgeführt werden wird, namentlich in den Fällen, wo es sich um anderweite Festsetzung, das heißt um Herabsetzung von schon bestehenden Renten, handelt. Abgesehen von wenigen Fällen beschließen nach den jetzt geltenden Gesetzen die Berufsgenossenschaften allein über Rentenänderungen. Versicherte werden nicht gehört. Dieses zurzeit bestehende Recht der Berufsgenossenschaften wird von ihnen nur schwer aufgegeben werden. Die Verhandlungen im Reichsversicherungsamt und im Reichsamt des Innern mit Berufsgenossenschaftsvertretern, deren Ergebnisse leider nicht zugänglich sind, sind auch dahin mit ausgeklungen, daß das Recht nicht aufgegeben werden könne, weil bei der Unfallversicherung die ganzen finanziellen Lasten auf seiten der Versicherungsträger ruhen, während die Versicherten keinerlei Leistung zu erbringen haben. Daß gutem Vernehmen nach die Reichsregierung trotzdem fest an der Errichtung der Versicherungsämter in der im Gesetzentwurf enthaltenen Weise hält, hat seinen Grund namentlich darin, daß von seiten der Versicherten ähnliche Maßnahmen schon immer angestrebt worden sind. Diese gehen davon aus, daß auch auf ihrer Seite Gründe vorhanden sind, die eine Beteiligung notwendig machen. Wenn man bedenkt, daß gegenüber der finanziellen Belastung der Arbeitgeber die Gefahren des Betriebes mit ihren Folgen für die Versicherten stehen, so muß man auch dem Standpunkte der letzteren Berücksichtigung schenken. Die Reichsregierung kann sich den Anforderungen dieser Kreise nicht dauernd verschließen, zumal sie schon in der beteiligten Presse Vorschläge hervorgebracht haben, die, um eine Anteilnahme bei der Unfallversicherung zu erreichen, dahin gingen, daß die Arbeiter an den finanziellen Lasten teilnehmen wollten.

Auch hier wieder zeigt sich der von der Regierung eingenommene Kompromißstandpunkt. Den berechtigten Anforderungen auf seiten der Versicherten muß die Regierung Rechnung tragen, und wird nicht der zähen Verteidigung des berufsgenossenschaftlichen Standpunktes weichen dürfen. Ob man nun der Ansicht ist, daß das Reformwerk auf eine Beseitigung der Berufsgenossenschaften hätte hinauslaufen müssen, oder ob man die Existenz dieser Körperschaften für berechtigt hält, so wird man nicht umhin können, anzuerkennen, daß die Mitbeteiligung der Versicherten in der Spruchinstanz in sozialpolitischer Beziehung einen Schritt nach vorwärts bedeutet.

In der Begründung zum Gesetz*) ist gesagt, daß die Versicherungsvertreter aus den hauptsächlichsten Erwerbszweigen des Bezirks gewählt werden sollen, und zwar so, daß durch sie die verschiedenen Teile des

*) S. 24 letzter Abschnitt der Begründung.

Bezirks vertreten werden. Aus diesem Grunde hält die Begründung die Versicherungsvertreter für besonders geeignet, als Vertrauensmänner des Versicherungsamtes tätig zu werden, die bestimmte Amtshandlungen vornehmen und über alle ihnen bekannt gewordenen Angelegenheiten Mitteilung machen können, welche für das Versicherungsamt von Wert sind. Die besonderen berufsgenossenschaftlichen Vertrauensmänner werden deshalb, wie in der Begründung ausgesprochen wird, in der Regel entbehrlich werden. Diese Bestimmung wird für die Berufsgenossenschaften von Bedeutung, da bei ihnen zurzeit zahlreiche Vertrauensmänner, die von ihnen allein erwählt worden sind, über den Bezirk der Berufsgenossenschaft verteilt vorhanden sind. Es braucht nicht Wunder zu nehmen, wenn die Berufsgenossenschaften auch hier wieder, wie zu vermuten steht, um ihr Selbstbestimmungsrecht kämpfen werden, jedoch ist auch möglich, daß sie die betreffende Einrichtung objektiv beurteilen. Die Praxis zeigt nämlich, daß die bestehende Organisation der Vertrauensmänner so gut wie völlig wertlos ist. Nur in seltenen Ausnahmefällen haben sich diese Personen als nützliche Glieder der Berufsgenossenschaften gezeigt, während sie sich in überwiegender Mehrzahl völlig passiv verhielten. Das beste Material zum Beweis dieser Behauptung sind die Unfalluntersuchungsprotokolle der Berufsgenossenschaften, die im Kopf die anwesenden Personen aufführen. Dort zeigt sich, wie wenig Interesse und geringes soziales Verständnis diese Gruppe von Vertrauenspersonen für ihre sozialen Verpflichtungen gehabt hat. Wie oft wäre es notwendig bei Unfalluntersuchungen, daß ein sachverständiger Vertreter der Berufsgenossenschaften mit sozialpolitischer Bildung die untersuchenden unteren Verwaltungsorgane im Interesse der Sache unterstützte. Die Berufsgenossenschaften können nur selten bei häufig vorhandener großer räumlicher Trennung ihre Beamten dazu entsenden, aber wie wenig ereignet sich der Fall, daß in einem der Unfalluntersuchungsprotokolle ein Vertrauensmann der Berufsgenossenschaft als anwesend bezeichnet ist. Aus diesem Grunde ist die Ansicht der Regierung, daß gerade die berufsgenossenschaftlichen Vertrauensmänner entbehrlich sind, durchaus zu billigen. Die Versicherten, wenn sie zu Vertrauensmännern erhoben werden, werden nach den Erfahrungen bei den Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung, die den Beisitzern aus der Zahl der Versicherten das beste Zeugnis auszustellen pflegen, sicherlich mit Eifer an ihre Aufgabe herangehen, und werden bewirken, daß auch mehr sozialpolitische Beteiligung auf seiten der Arbeitgeber entsteht.

Das Gesetz enthält in §§ 76 bis 82 Bestimmungen über die Bildung von Ausschüssen bei den Versicherungsämtern. Das Eingehen auf alle die einzelnen Bestimmungen liegt außerhalb des Rahmens dieser Aus-

führung, nur die Bestimmung im § 78, die eine völlige Neuerung darstellt, soll kurz beleuchtet werden.

Der angegebene Paragraph setzt fest, daß bei jedem Versicherungsamte ein Schiedsausschuß zur Vermittelung und Entscheidung in Streitigkeiten zwischen Krankenkassen und Ärzten oder Apothekern errichtet wird. Diese Gesetzesstelle ist mit Genugtuung zu begrüßen, da sie es unternimmt, die unerquicklichen Verhältnisse zwischen Krankenkassen und Ärzten einer behördlichen Entscheidung zu unterwerfen. Es bleibt nur nicht verständlich, warum das Gesetz lediglich das Verhältnis zwischen Krankenkassen und Ärzten trifft, während doch auf allen Gebieten der Arbeiterversicherung Ärzte tätig sind, und namentlich auch zwischen Berufsgenossenschaften und Ärzten öfter Streitfälle vorliegen, denen die Errichtung einer solchen Instanz ebenfalls zum Vorteil gereichen würde.

In der Tagespresse (vergl. „Leipziger Neueste Nachrichten“ Nr. 163 vom 14. Juni 1909 Seite 1) beginnt ein unerquickliches Schauspiel: „Der Kampf der Ärzte gegen die Reichsversicherungsordnung.“ Der rücksichtslose Interessenkampf dieser Standesorganisation verdient eine Einschränkung und die Gesetzgebung darf sich von der Begehung des Weges, der zu einem sozialen Fortschritt führt, durch ihn nicht abbringen lassen.

2. Kosten.

Eine Haupttriebfeder für den Widerstand der Berufsgenossenschaften gegen die Errichtung von Versicherungsämtern ist die im Gesetz beabsichtigte Regelung der Kosten, die für die Unterhaltung der neuen Behörde aufgebracht werden müssen. Das Gesetz bestimmt zwar im § 88, daß die Bezüge des Versicherungsamtmannes und seiner Stellvertreter von dem Bundesstaate beziehentlich dem Kommunalverbande zu tragen sind, die übrigen Kosten aber von den Versicherungsträgern nach dem Verhältnis ihrer Beteiligung an der Geschäftsbelastung des Versicherungsamtes. Das ist die entsprechende Kostenverteilung, wie sie zurzeit bei den Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung bezüglich der Berufsgenossenschaften in den Unfallsachen stattfindet. Da nun diese Schiedsgerichte voraussichtlich als Oberversicherungsämter in ungekürztem Bestande verbleiben werden, und die Kosten bei ihnen gemäß § 114 ebenfalls von den Versicherungsträgern zum größten Teile anteilig zu erstatten sind, so wird tatsächlich durch die Errichtung der Versicherungsämter eine Vermehrung der Kosten bewirkt. Diese Tatsache zeigt wieder die Vorteile einer Beseitigung der Versicherungsträger in der bisherigen Form, also auch der Berufsgenossenschaften und ihre Verschmelzung zu einem Gesamt-

körper. Das Nebenherschleppen der Berufsgenossenschaften neben den Versicherungsämtern, wie es der Entwurf jetzt will, ist eine Verteuerung der Verwaltungskosten, daran kann auch die Begründung des Gesetzes nichts ändern, wenn sie die Kostenfrage mit dem wenig eingehenden Satze abtut, ob die Verschmelzung die Kosten herabmindern würde, ließe sich nicht von vornherein mit Bestimmtheit feststellen.*) Bedenkt man die ungezählten sich notwendig machenden Hin- und Herschreibereien zwischen dem Versicherungsamte und den Berufsgenossenschaften, so ist allein schon der Aufwand, der dafür notwendig ist, so erheblich, daß allerdings von vornherein mit Bestimmtheit auf eine Verteuerung der Verwaltungskosten gerechnet werden muß. Die Berufsgenossenschaften werden naturgemäß sich durch die Verteuerung beschwert fühlen und die Frage aufwerfen, warum man nicht den bisherigen Zustand, der sich nach ihrer Ansicht bewährt hat, bestehen läßt. Sowohl die Vertreter der ersteren Ansicht, wie die Berufsgenossenschaften treffen sich hier in ihren Bedenken gegen die gemachten Gesetzesvorschläge, jedoch mag die angreifbare Stelle die Einführung der Versicherungsämter, die doch immerhin einen Teil von dem darstellen, was in Zukunft erreicht werden möchte, nicht hindern.

3. Sonderversicherungsämter.

Nach § 40 sind Sonderversicherungsämter nur zuständig für die Zweige der Reichsversicherung, für die eigene Einrichtungen bestehen. Im Gebiete der Unfallversicherung trifft das dort zu, wo nicht örtliche Gliederung, sondern eine sachliche Abgrenzung nach den bestimmten Berufsgruppen maßgebend ist. Das Gesetz will, wie die Begründung sagt,**) diese bestehenden Sonderrechte im Interesse der Versicherungsträger nicht kurzer Hand beseitigen, sie aber ebensowenig unverändert beibehalten, damit nicht etwa den Verwaltungsbehörden und Versicherungsträgern auch weiterhin alle Tätigkeit belassen bliebe, während sonst besondere Versicherungsbehörden mit Laienbeisitzern dieselben Geschäfte erledigen werden. Es läßt sich nicht mit Bestimmtheit voraussagen, ob im Gebiete der Unfallversicherung von den Sonderversicherungsämtern viel Gebrauch gemacht werden wird. Voraussichtlich wird das nicht der Fall sein, da namentlich die an Sonderversicherungsämtern beteiligten Versicherungsträger nach § 90 die gesamten Kosten aufzubringen haben.

Für die Sonderversicherungsämter trifft im allgemeinen das zu, was für die Versicherungsämter gilt. Es tritt wieder das Bestreben

*) S. 7 mittelster Abschnitt der Begründung.
**) S. 26 der Begründung.

der Gesetzgebung zutage, Sonderinteressen zu berücksichtigen. Der grundlegende Gedanke des Gesetzes, den Versicherungsnehmern eine leicht erreichbare und für sie leicht aufzufindende Stelle zu schaffen, wird aber durch die Zulassung der Sonderversicherungsämter durchbrochen. Die Einfachheit und Klarheit geht verloren, da der Arbeiter, der heute noch am selben Orte dem regulären Versicherungsamte untersteht, morgen schon, wenn er in einem Betriebe, der einem Sonderversicherungsamte untersteht, eingetreten ist, sich nicht mehr an das erstere mit seinem Anliegen wenden kann, sondern an ein Sonderversicherungsamt, über dessen Existenz er zuvor nichts wußte.

Aus allen diesen Gründen ergibt sich, daß die Sonderversicherungsämter eine Komplizierung darstellen und als unnötig empfunden werden müssen.

4. Bezirk der Versicherungsämter.

§ 38 bestimmt, daß die Versicherungsämter in der Regel für den Bezirk einer unteren Verwaltungsbehörde zu errichten sind. Es ergibt sich daraus, daß sich eine große Anzahl solcher Ämter notwendig machen wird. Die Begründung sagt hierzu,*) daß die Bezirke deshalb nicht zu groß sein dürfen, da den Versicherungsämtern staatliche Hoheitsrechte zugewiesen werden sollen, die bisher den örtlichen Verwaltungsbehörden und teilweise den Polizeibehörden oblagen, außerdem auch gewisse örtliche Aufgaben der Versicherungsträger. Je nachdem ein entsprechendes Bedürfnis vorliegt, hat die zuständige Landeszentralbehörde das Recht, den Bezirk kleiner oder größer zu fassen.

Für die Berufsgenossenschaften ist diese Bezirkseinteilung von ganz besonderer Bedeutung. Man denke zum Beispiel an die Schmiedeberufsgenossenschaft, die, wie eine Anzahl anderer Berufsgenossenschaften, das ganze Reichsgebiet als ihren Bezirk zurzeit umfaßt. Würde die Schätzung der Begründung auf 800 Versicherungsämter richtig sein, so hätte die Schmiedeberufsgenossenschaft, wenn sie als solche bestehen bleibt, mit allen 800 Stellen in Verkehr zu treten. Daß dieser Umstand eine gewaltige Aufgabe für die genannte Berufsgenossenschaft bedeutet, bedarf keiner näheren Begründung. Abgesehen aber von den Berufsgenossenschaften, deren Bezirk sich über das ganze Reich ausdehnt, haben alle Berufsgenossenschaften immerhin einen Bezirk, der sich über eine große Zahl Versicherungsamtsbezirke erstreckt. Es trifft also der geschilderte Zustand mehr oder weniger auf alle zu. Da der Entwurf die Berufsgenossenschaften bestehen läßt, wird er sich von ihnen einen begreiflichen Widerstand gegen die Errichtung von Ver-

*) S. 22 Mitte der Begründung.

sicherungsämtern auch aus dem vorbezeichneten Grunde gefallen lassen müssen. Dieser Umstand zeigt von neuem, daß die Sonderorganisation der Berufsgenossenschaften keinen Raum mehr im Gesetz haben dürfte, da bei ihrem Wegfall auch diese Schwierigkeiten vermieden würden.

III.

Das Verfahren vor dem Versicherungsamte.

A. Das Spruchverfahren erster Instanz.

1. Einleitung des Verfahrens.

Den Berufsgenossenschaften lag nach dem Gewerbeunfallversicherungsgesetz die Feststellung der Entschädigung allein ob. Bis zum Bescheid, der die Wirkung eines erstinstanzlichen Urteils hatte, war die Einleitung des Verfahrens ganz in ihre Hand gegeben. Die im Entwurfe vorgesehene Mitwirkung des Versicherungsamtes bei der Feststellung der Leistung aus der Versicherung beschneidet nicht unwesentlich die bisherigen Befugnisse der Berufsgenossenschaften. Nach § 1608 des Entwurfs hat der Betriebsunternehmer zwar, wie bisher (§ 63 G. U. V. G.), über jeden Unfall in seinem Betriebe Anzeige zu erstatten. Diese Unfallanzeige gelangt aber nicht mehr auf direktem Wege an die Berufsgenossenschaften, vielmehr geht sie erst durch die Hand des Versicherungsamtes an die zuständige Berufsgenossenschaft (§ 1608, Absatz 3). Voraussichtlich bleibt eine Abschrift der Unfallanzeige bei den Akten des Versicherungsamtes, denn unabhängig von der Tätigkeit der Berufsgenossenschaften beginnt selbständig vor ihm der Lauf der betreffenden Angelegenheit. Nach § 1614 hat die Ortspolizeibehörde des Unfallortes den Unfall so bald als möglich zu untersuchen. Bei der Vornahme der Untersuchung ist bereits für das Versicherungsamt neben dem Träger der Unfallversicherung fakultative Beteiligung vorgesehen. Das Versicherungsamt kann ferner, wie im § 1618 bestimmt ist, die Vornahme einer Unfalluntersuchung selbständig veranlassen und sie in geeigneten Fällen auch selbst vornehmen. Wird sie von der Ortspolizeibehörde ausgeführt, so ist diese an die Weisungen des Versicherungsamtes gebunden. Nach Abschluß der Untersuchung gelangen die Untersuchungsverhandlungen unverzüglich an das Versicherungsamt (§ 1619). Auf Grund der Protokolle wird von diesem ermittelt, ob der Unfall voraussichtlich einen Entschädigungsanspruch zur Folge haben wird, und ist dies der Fall, so hat es, wie § 1620 bestimmt,

ein ärztliches Gutachten einzuholen. Lautet dieses dahin, daß ein Heilverfahren für den Verletzten notwendig ist, so hat das Versicherungsamt diesen Umstand der Berufsgenossenschaft mitzuteilen. In der Begründung*) wird hierzu ausgeführt: Die Notwendigkeit des Zusammenwirkens zwischen Versicherungsamt und Versicherungsträger ergebe sich daher, daß letztere wertvolle Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiete der beruflichen Verhältnisse ihrer Mitglieder besäßen; ihnen seien die Betriebsverhältnisse und Betriebsgefahren der Unternehmungen bekannt, während das Versicherungsamt seinerseits mit den örtlichen Verhältnissen und der persönlichen Lage des Versicherten vertraut sei. Die Begründung knüpft hieran die Hoffnung, es würden die Grundlagen für die späteren Entscheidungen nach allen Richtungen hin klar festgelegt und daraus ergebe sich voraussichtlich eine Abnahme der Zahl der eingelegten Rechtsmittel.

Es soll nicht bestritten werden, daß die Verwertung der Kenntnisse und Erfahrungen beider Körperschaften eine gründliche Unterlage für die Entscheidung schaffen wird, jedoch kann auch nicht verkannt werden, daß neben der im Gesetz vorgesehenen umfassenden Tätigkeit der Versicherungsämter für die Berufsgenossenschaften fast kein Raum mehr bleibt, obwohl gerade die erste Feststellung der Entschädigung das einzige Gebiet ist, das den Berufsgenossenschaften am wenigsten beschnitten wird. Soll nämlich eine Unfallentschädigung wegen Änderung der Verhältnisse herabgesetzt, aufgehoben oder wegen Ruhens der Rente eingestellt werden, so ist nach § 1627 der Antrag bei dem Versicherungsamte zu stellen, bei einem Anspruche auf Erhöhung der Entschädigung sieht der Entwurf im § 1628 die Anmeldung desselben beim Versicherungsamte vor. In allen diesen Fällen entscheidet dann das Versicherungsamt. Nach § 88 Absatz 3 G. U. V. G. war nur dann von der Berufsgenossenschaft ein Antrag beim Schiedsgericht zu stellen, wenn eine anderweite Feststellung der Entschädigungsleistung nach Ablauf von fünf Jahren erfolgen sollte. In allen anderen Fällen erteilte die Berufsgenossenschaft aus eigenem Rechte den Herabsetzungsbescheid.

Das, was das Gesetz demnach den Berufsgenossenschaften bezüglich der Rentenfestsetzung zu tun übrig läßt, ist nur ein schwacher Schatten von dem, was ihnen nach dem Gewerbeunfallversicherungsgesetze oblag. In allen ihren Bewegungen sind sie gehindert, das Versicherungsamt wird wie ein Alp auf ihnen lasten, so daß sie voraussichtlich im Unwillen darüber ihre spärlichen Befugnisse gänzlich aufzugeben geneigt sein werden. Es ist, als ob das Gesetz diese Wirkung der Versicherungsämter auf die Berufsgenossenschaften vorausgesehen

*) S. 128 der Begründung.

habe, denn die Bestimmung im § 1668, wonach der Versicherungsträger die Feststellung der Leistung dem Spruchausschusse des Versicherungsamtes übertragen kann, deutet darauf hin. Die Genossenschaftsversammlung kann darnach über die Aufgabe dieser Befugnisse beschließen und das Verfahren fällt von vornherein allein dem Versicherungsamte zu, das nach mündlicher Verhandlung unter völliger Ausschaltung der Berufsgenossenschaft entscheidet.

An dieser Stelle sieht somit das Gesetz die Möglichkeit einer rein behördlichen Organisation für die Unfallversicherung bezüglich deren Leistung vor. Die Wirkung dieser Bestimmung, deren Handhabung ins Ermessen der Versicherungsträger gestellt ist, hat aber auf anderem Gebiete gegebenenfalls schwerwiegende Folgen. Es ist von vornherein betont worden, daß die zwangsweise Durchführung der behördlichen Organisation der Berufsgenossenschaften für richtig gehalten wird. Die verantwortlichen Stellen für die Gesetzgebung hätten aus dieser Maßnahme die Verpflichtung entnehmen müssen, für die Beamten der Berufsgenossenschaften, die als solche hätten aufgehoben werden müssen, in gewissem Umfange Sorge zu tragen, da die große Anzahl der auf einmal stellungslos gewordenen gebieterisch entsprechende Versorgung verlangen konnte. Es hieße schlechte soziale Fürsorge treiben, wenn man diesen Anforderungen sich verschließen würde. Nun besteht für die Berufsgenossenschaften die Möglichkeit, das ganze Entschädigungsverfahren abzugeben. Das wird nicht mit einem Male geschehen, aber immerhin werden nach und nach die Vorteile, die § 1668 namentlich in Bezug auf die Verwaltungskosten der Berufsgenossenschaften bietet, erkannt werden, und die Berufsgenossenschaften werden im Interesse ihrer Mitglieder bestrebt sein, auf dem gebotenen gesetzlichen Wege ihre Verwaltung zu verbilligen. Die Folge davon wird die Entlassung zahlreicher Beamter sein, die nun nicht mehr gebraucht werden, was geschieht aber mit diesen? Sie treten freilich nicht alle auf einmal als stellungslos in Erscheinung, aber für den einzelnen ist die Tatsache dieselbe. Nur wenige Berufsgenossenschaften haben die Anstellungsverhältnisse ihrer Beamten so geordnet, daß diese keine Sorge wegen ihrer Zukunft zu haben brauchten und keiner von ihnen kann wissen, ob nicht die Genossenschaftsversammlung beschließen wird, ihre Befugnisse an das Versicherungsamt abzugeben. Es soll der Gesetzgebung nicht der Vorwurf gemacht werden, daß sie durch diese gesetzliche Bestimmung sich habe einer Verpflichtung entziehen wollen, jedoch verdient der erörterte Umstand bei der Beratung des Gesetzes eingehende Erwägung. Vielleicht läßt sich hierbei der weitere Schritt vorwärts tun, daß die fakultative Bestimmung des § 1668 zu einer obligatorischen erhoben wird.

2. Verfahren vor dem Versicherungsamte.

§ 1632 bestimmt, daß der Spruchausschuß des Versicherungsamtes nach Klarstellung des Sachverhaltes durch den Vorsitzenden durch Abgabe eines Vorschlages oder Erklärung bei der Feststellung der Leistung mitzuwirken hat. Zuständig ist in Sachen der Unfallversicherung für die Mitwirkung bei der ersten Feststellung das Versicherungsamt, in dessen Bezirke der Unfall untersucht worden ist (§ 1638). Dieser Vorschlag gelangt an die Berufsgenossenschaft mitsamt den geführten Verhandlungen zur Entscheidung (§ 1662). Die Berufsgenossenschaft kann nun, wenn sie die Sache noch nicht für genügend aufgeklärt hält, entweder selbst weiteren Beweis erheben, oder das Versicherungsamt darum ersuchen, das seinerseits nach der neuen Beweisaufnahme seinen Vorschlag ändern kann (§ 1665). Will die Berufsgenossenschaft von dem Vorschlage des Versicherungsamtes abweichen, wozu sie auf Grund eines ärztlichen Gutachtens nach § 1666 in der Lage ist, so muß sie erst noch den behandelnden Arzt hören und das Gutachten dem Verletzten zur Kenntnis mitteilen. Der darauf ergehende Feststellungsbescheid (§ 1667) hat die Abweichung von dem Vorschlage des Versicherungsamtes erkennen zu lassen und Gründe dafür zu enthalten.

Die Begründung*) nimmt zu diesen schwerwiegenden Bestimmungen nur oberflächlich Stellung. Sie sagt unter anderem, daß der Versicherte den Bescheiden des Versicherungsträgers, wenn sie mit den vom Versicherungsamte gemachten Vorschlägen übereinstimmen, gleiches Vertrauen, wie einer Entscheidung des Versicherungsamtes selbst, entgegenbringen wird. Daß aber im entgegengesetzten Falle geradezu ein Hinweis für den Versicherten gegeben ist, daß er Berufung gegen den Bescheid der Berufsgenossenschaft einlegen soll, da die behördliche Ansicht ihm günstig ist, ist nicht erwähnt. Es darf nicht verkannt werden, daß für die Berufsgenossenschaften in den meisten Fällen wenig Aussicht besteht, mit ihrer Ansicht gegen die des Versicherungsamtes aufzukommen. Die Folge dieses Umstandes ist aber, daß den Berufsgenossenschaften durch den Vorschlag die Bewegungsfreiheit genommen wird, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, fruchtlose Bemühungen auf dem Instanzenwege auf sich zu nehmen.

Angenommen den Fall, die Berufsgenossenschaften kämen öfter in die Lage, von den Vorschlägen des Versicherungsamtes abzuweichen und versuchten auch regelmäßig ihre Ansicht durchzusetzen, so wird das weiterhin Folgen zeitigen, durch die die Berufsgenossenschaften überhaupt völlig mattgesetzt werden können, und zwar ist es die Be-

*) S. 130 der Begründung.

stimmung im § 1639, die hierzu Veranlassung werden dürfte. Diese Bestimmung lautet:

„Auf Antrag des Versicherten oder des Versicherungsträgers ist die Sache nach Abschluß der Unfalluntersuchung zur weiteren Verhandlung an das Versicherungsamt abzugeben, in dessen Bezirk der Versicherte zur Zeit der Antragstellung wohnt oder beschäftigt ist."

Es wäre zu verwundern, wenn die Versicherten, falls sie erkennen, daß das Versicherungsamt günstigere Entscheidungen als die Berufsgenossenschaft zu treffen pflegt, nicht von dieser Befugnis ausgiebigsten Gebrauch machen sollten. Diese Gesetzesstelle liefert die Berufsgenossenschaften, insoweit es sich um Feststellung der Entschädigung handelt, gänzlich den Versicherten aus. In der Arbeiterpresse waren öfters Erscheinungen zu beobachten, auf Grund deren angenommen werden kann, daß eine große Anzahl Berufsgenossenschaften bei den Versicherten durch ihre Maßnahmen im Feststellungsverfahren mißliebig geworden sind. Beliebt sind sie wohl alle nicht, da die notwendige Tatsache der Rentenherabsetzung nicht das nötige Verständnis bei den Arbeitern gefunden hat. Andererseits genießen die Schiedsgerichte größeres Ansehen, als die Berufsgenossenschaften, schon deshalb, weil ein Teil der Richter aus den Kreisen der Versicherten stammt. Dasselbe wird bei den Versicherungsämtern eintreten und die Vorliebe für die Schiedsgerichte sich deshalb auf die neue Behörde übertragen. Man denke nur an eine Boykotterklärung der Berufsgenossenschaften, die nach dem vorstehend Gesagten nicht ausgeschlossen erscheint. Diese muß bei der straffen Organisation fast sämtlicher Arbeiter auf die Berufsgenossenschaften vernichtend wirken, so daß vielleicht deren Tätigkeit kaum in Anspruch genommen zu werden braucht.

Diese Möglichkeiten zusammen mit den unter 1. erörterten beweisen, daß das Gesetz schon in seiner jetzigen Fassung unter Umständen das erreichen wird, was die Begründung der Zukunft vorbehält. Richtiger wäre allerdings, es erweckte nicht den Anschein, als wollte es den Berufsgenossenschaften Befugnisse lassen, die praktisch keinen Wert für sie haben können.

Neben den Angelegenheiten, in denen das Versicherungsamt den Berufsgenossenschaften zur Seite steht, ist es in den meisten anderen Fällen selbst zur Entscheidung berufen. Das sind nach § 1633 Nr. 2 alle die Fälle, in denen es sich, wie oben schon erwähnt, um Herabsetzung, Aufhebung oder Einstellung festgestellter Leistungen handelt; ferner die, in denen entweder der Versicherte oder der Versicherungsträger die Entscheidung des Versicherungsamtes beantragt, oder wo nach § 1668 die Berufsgenossenschaft das ganze Feststellungsverfahren

an das Versicherungsamt abgegeben hat. Zuständig für das in den erwähnten Angelegenheiten beginnende Verfahren ist nach § 1638 das Versicherungsamt, in dessen Bezirk der Unfall untersucht ist, oder nach § 1639, in dessen Bezirk der Versicherte zur Zeit der Antragstellung wohnt oder beschäftigt ist. § 1648 bestimmt nun, daß vor dem Versicherungsamte eine mündliche Verhandlung stattfindet, wenn es sich nicht lediglich um freie Krankenbehandlung, Heilanstaltspflege und Angehörigenrente, Sterbegeld, Kapitalabfindung oder Ruhen der Rente handelt. In der mündlichen Verhandlung tritt die Berufsgenossenschaft als Partei auf. Schon der Begriff der Wörter „mündlich" und „verhandeln" legt nahe, daß beide Parteien in der Verhandlung anwesend beziehentlich vertreten sein sollen. Wenn das Gesetz auch keine Rechtsfolgen daran knüpft, so ist es doch wesentlich, daß sich die Berufsgenossenschaften vertreten lassen, da die Verhandlungen lediglich auf Grund der Akten, ohne Anwesenheit einer Partei einesteils nicht dem Sinne des Gesetzes entsprechen, andernteils aber auch für den Versicherungsamtmann sowohl, wie für die Versicherungsvertreter unerwünscht sind. Die Erfahrungen bei den Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung haben die letztere Tatsache bestätigt, da die Vorsitzenden dieser Gerichte immer erkennen ließen, daß es angebracht sei, wenn ein Vertreter der Berufsgenossenschaft in der Verhandlung erschiene. Für die Berufsgenossenschaften, die ein großes Gebiet umfassen, ist es nun bei der großen Anzahl der Versicherungsämter ganz ausgeschlossen, daß eine Vertretung in den Verhandlungen stattfindet. Man denke an die obenerwähnte Schmiedeberufsgenossenschaft. Das muß aber äußerst nachteilig auf die Verhandlung selbst einwirken. Der mit genügender Vollmacht ausgestattete Vertreter einer Berufsgenossenschaft ist in der Lage, während der Verhandlung Vergleiche abzuschließen. Es ist nicht zu bestreiten, daß die im Vergleichswege erledigten Sachen keinen ungünstigen Eindruck auf die Versicherten hinterlassen, während bei einer Entscheidung, wenn sie sich in Widerspruch mit den Anforderungen des Versicherten stellt, oftmals Erbitterung folgt. Man kann behaupten, daß durch das Abschließen von Vergleichen, wenn auch in kleinem Umfange, dem sozialen Frieden genützt wird, zumal der Bevollmächtigte im Vergleichswege oft in der Lage ist, erhöhte Zuwendungen auf kürzere Zeit zu gewähren, die bei einer Entscheidung meist unterbleiben müssen. Kann aber aus den vorstehenden Gründen die Berufsgenossenschaft nicht vertreten sein, so läßt sich die nützliche Wirkung der Vergleichsabschlüsse nicht verwirklichen.

Nach der durch den Vorsitzenden gemäß §§ 1652, 1653 und 1654 erfolgten Vorbereitung der mündlichen Verhandlung, bei der er die

Parteien vom Termine benachrichtigt, Zeugen und Sachverständige geladen hat usw., beginnt der Spruchausschuß (§ 1655), der nach Stimmenmehrheit zu entscheiden hat (§ 1655), seine Tätigkeit. Die Entscheidungen sind mit Gründen zu versehen und müssen unter Beifügung des Berufungsvermerkes den Parteien in Ausfertigung zugestellt werden.

Das Versicherungsamt ist demnach durch den Entwurf vollkommen zu einer erstinstanzlichen Behörde ausgebildet, die in der überwiegendsten Anzahl aller Rentenfestsetzungsfälle von Beginn an allein tätig wird. Diese Behörde ist durchaus geeignet, auch die verhältnismäßig geringe Anzahl der den Berufsgenossenschaften noch vorbehaltenen Angelegenheiten der Rentenfestsetzung zu übernehmen. Der kleine, dabei noch stark beschränkte Wirkungskreis der Berufsgenossenschaften ist ein Danaergeschenk für sie und es bleibt zu hoffen, daß bei der Beratung des Gesetzes diese Situation erkannt und genügend gewürdigt wird.

B. Das Beschlufsverfahren.

Die Wirksamkeit des Versicherungsamtes als Beschlußbehörde ist im Gebiete der Kranken-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung eine umfassendere, als in dem der Unfallversicherung, nämlich der Teil der Beschlußsachen, der auf Beschwerden gegen die Entscheidungen der Versicherungsträger zu ergehen hat, gelangt im ersteren Falle an das Versicherungsamt, in letzterem direkt an das Oberversicherungsamt, so daß in der Unfallversicherung das Oberversicherungsamt für die Beschwerden erste Instanz wird. Der Schwerpunkt der Beziehung zwischen Versicherungsamt und Berufsgenossenschaften liegt also nur im Gebiete des Rentenfestsetzungsverfahrens. Wenn § 1775 das Versicherungsamt in Sachen der Unfallversicherung als erste Instanz des Beschlußverfahrens für zuständig erklärt, so wird sich seine beschließende Tätigkeit zumeist aus seiner Stellung als untere Aufsichtsbehörde ergeben. So hat das Versicherungsamt Strafbefugnisse mancherlei Art, zum Beispiel gemäß § 739 gegen den Betriebsunternehmer zur Erzwingung einer Auskunft über die Beschaffenheit seines Betriebes, gemäß § 943 gegen die Berufsgenossenschaften zur Erzwingung von Vorschriften über das Verhalten, das die Versicherten zur Verhütung von Unfällen in den Betrieben zu beobachten haben, ferner gemäß § 953 gegen die Betriebsunternehmer, um diese zur Erfüllung ihrer Pflichten bei Überwachung der Betriebe anzuhalten.

Diese Strafbefugnisse des Versicherungsamtes stehen nach dem Gewerbeunfallversicherungsgesetz zurzeit den Vorständen der Berufs-

genossenschaften zu. Daß diese von der Befugnis befreit werden sollen, wird am meisten günstig wohl von ihnen selbst empfunden werden. Es ist eine schwierige Aufgabe für den Vorstand einer Berufsgenossenschaft, der selbst sich aus Unternehmern zusammensetzt, gegen seine Berufsgenossen mit Strafen vorzugehen. Daher war auch in der Praxis die Tendenz zu beobachten, Strafen nur in den dringendsten Fällen aufzulegen, um nicht etwa in den Verdacht zu gelangen, es lägen andere als objektive Momente den Strafbescheiden zugrunde. Wenn diese Strafverfügungen nunmehr von einer Behörde erlassen werden, so kann deren Objektivität nicht angezweifelt werden, und sie wird in allen Fällen die Strafen zur Anwendung bringen, wo vielleicht früher Schonung, nicht zum Besten der Sache, geübt wurde. Das muß z. B. sicher in dem Falle, wo es sich um Beobachtung der Unfallverhütungsvorschriften handelt, eine strengere Handhabung derselben bewirken, was ohne Zweifel auf die Gefahrenziffer günstigen Einfluß ausüben wird.

Die weitere Zuständigkeit des Versicherungsamtes als Beschlußbehörde trifft zumeist die Fälle, wo früher die unteren Verwaltungsbehörden tätig waren. So werden nach dem Entwurfe z. B. die Anordnungen, daß bei Unternehmern versicherungspflichtiger Baubetriebe, sofern sie mit der Zahlung ihrer Beiträge im Rückstande geblieben sind, und ihre Zahlungsfähigkeit festgestellt worden ist, der Bauherr für die Beiträge an die Genossenschaft haftet (§ 104, Absatz 1 G. U. V. G.), nunmehr gemäß § 839 vom Versicherungsamt erlassen.

Im allgemeinen kann behauptet werden, daß das Versicherungsamt auf dem vorstehend erörterten Gebiete recht gut am Platze ist und sich namentlich durch die ihm im Gesetze häufig zugewiesene Vermittlerrolle brauchbar erweisen wird.

Schluſs.

Trotz der zum größten Teile absprechenden Kritik, die an dem behandelten Teile des Entwurfs geübt worden ist, soll nicht verkannt werden, daß vielerlei darin enthalten ist, was Anerkennung verdient. Er zeichnet sich besonders durch Kürze und Klarheit der Sprache aus. Die geschaffene einheitliche Kodifikation bringt eine bessere Übersichtlichkeit der ganzen Gesetzgebung mit sich. Er läßt ferner erkennen, daß seinem Verfasser hervorragende Kenntnisse der bisherigen Gesetzgebung und ihrer Praxis, sowie der Bestrebungen der an der Gesetzgebung beteiligten Kreise innewohnten. Mancherlei Wünsche von seiten dieser Kreise sind an die Reichsregierung herangetreten und der harte Widerstreit der Interessen gab Veranlassung, eine gewisse Mittellinie aufzusuchen, auf der die Gesetzgebung wohl am besten zum Ziele zu gelangen hofft. Daß dabei beim ersten Wurf gleich das richtige getroffen werde, konnte kaum erwartet werden, und wenn der Vorwurf erhoben worden ist, die zu große Achtung vor dem Bestehenden sei aus den vorstehend angegebenen Gründen ungerechtfertigt, so muß doch anerkannt werden, daß die Kritik immer einen einseitigen Standpunkt einnimmt, während für die Gesetzgebung die Pfade durch die Staatsraison vorgeschrieben sind.

Was insbesondere die Versicherungsämter anlangt, so ist zu sagen, daß vom Standpunkte derjenigen aus, die als Endziel der sozialen Gesetzgebung eine Vereinheitlichung der Arbeiterversicherung im Auge haben, die Schaffung eines solchen gemeinsamen Unterbaues im allgemeinen mit Genugtuung begrüßt werden kann. Wenn dabei die Berufsgenossenschaften in Bezug auf das Rentenfestsetzungsverfahren zum größten Teile außer Kraft gesetzt werden, so ist das mit Rücksicht auf den sozialen Frieden voraussichtlich nur von Vorteil.

Der Entwurf selbst und mit ihm die Begründung lassen erkennen, daß die Zusammenfassung und einheitliche Organisation der drei großen Versicherungsgruppen der Zukunft vorbehalten bleiben soll. Hierin ist die Zuversicht begründet, daß die vorstehend vertretene Ansicht im Gebiete der künftigen Gesetzgebung praktische Verwirklichung finden wird.

Literaturverzeichnis.

Reichsversicherungsordnung, Entwurf, herausgegeben vom Reichsamt des Innern.

Abschnitte aus der Begründung zum Entwurfe der Reichsversicherungsordnung, veröffentlicht vom Reichsamt des Innern.

Gewerbeunfallversicherungsgesetz von v. Woedtke-Caspar, 8. Aufl. Verlag von J. Guttentag.

Kommentar zum Krankenversicherungsgesetz von v. Woedtke-Caspar, 5. Aufl. Verlag von J. Guttentag.

Drucksachen des Reichstags 1882, 1884.